



LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

L'une des quatre libertés dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne est la liberté de circulation des travailleurs. Elle comprend les droits de déplacement et de séjour des travailleurs, les droits d'entrée et de séjour des membres de leur famille, et le droit d'exercer une activité professionnelle dans un autre État membre de l'Union et d'être traité sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État membre. Des restrictions s'appliquent pour le service public. L'Autorité européenne du travail est une agence spécialisée œuvrant pour la libre circulation des travailleurs, y compris les travailleurs détachés.

BASE JURIDIQUE

Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE); article 4, paragraphe 2, point a), et articles 20, 26 et 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

OBJECTIFS

La libre circulation des travailleurs est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne. Elle est inscrite à l'article 45 du traité FUE et constitue un droit fondamental des travailleurs, complétant ainsi la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein du marché unique européen. Elle implique l'élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail. L'article 45 prévoit qu'un travailleur d'un État membre de l'Union a le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer librement à l'intérieur du pays, d'y séjourner pour y exercer un emploi et de continuer à y séjourner par la suite sous certaines conditions.

RÉALISATIONS

En 2019, selon les données d'Eurostat, 3,3 % des citoyens de l'Union en âge de travailler (20-64 ans) résidaient dans un État membre autre que celui dont ils possédaient la nationalité, contre 2,4 % en 2009. La proportion de citoyens mobiles dans l'Union varie considérablement d'un État membre à l'autre, allant de 0,8 % pour l'Allemagne à 19,4 % pour la Roumanie. Ces citoyens mobiles de l'Union affichaient un taux d'emploi plus élevé (75,5 %) que ceux résidant dans le pays dont ils étaient ressortissants (73,1 %).



A. Régime général actuel de la liberté de circulation

Le droit fondamental à la libre circulation des travailleurs est inscrit depuis les années 60 dans différents règlements et directives. Le règlement fondateur sur la libre circulation des travailleurs (règlement n° 1612/68) et la directive complémentaire relative à la suppression des restrictions de déplacement et au séjour (directive 68/360 du Conseil) ont été remaniés à plusieurs reprises. Aujourd'hui, les dispositions clés sont [la directive 2004/38/CE sur le droit au déplacement et au séjour](#), [le règlement n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs](#) et [le règlement 2019/1149 établissant une Autorité européenne du travail](#).

1. Droit de déplacement et de séjour des travailleurs

La directive 2004/38/CE introduit la citoyenneté de l'Union comme statut de base pour les ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit à circuler et à séjourner librement sur le territoire de l'Union. Tout citoyen de l'Union a le droit de résider sur le territoire d'un autre État membre sans aucune condition ou formalité autre que la détention d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité pendant trois mois. Au-delà, l'État membre d'accueil peut demander au citoyen de s'enregistrer auprès des autorités nationales dans un délai raisonnable et non discriminatoire.

Le droit de séjour des citoyens de l'Union pour une durée de plus de trois mois reste soumis à certaines conditions: ceux qui ne sont ni salariés ni indépendants doivent disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes pour ne pas peser sur le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Les étudiants et les personnes en formation professionnelle possèdent également le droit au séjour, tout comme les personnes en situation de chômage involontaire inscrites en tant que demandeurs d'emploi.

Tout citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans.

La directive a modernisé la notion de **regroupement familial** en élargissant la définition de «membre de la famille» (auparavant limitée aux conjoints, descendants de moins de 21 ans, enfants à charge et ascendants à charge) aux partenaires enregistrés lorsque la législation de l'État membre d'accueil considère le partenariat enregistré comme l'équivalent du mariage. Les membres de la famille d'un travailleur ont le droit de séjourner dans le même pays que lui, indépendamment de leur nationalité.

2. Emploi

Le règlement n° 492/2011 définit les règles pour l'emploi, l'égalité de traitement et les familles des travailleurs. Tout ressortissant d'un État membre a le droit de rechercher un emploi dans un autre État membre, conformément à la réglementation pertinente applicable aux travailleurs nationaux. Toute pratique discriminatoire est interdite, les États membres ne peuvent donc pas réserver les offres d'emploi à leurs ressortissants ou exiger des compétences linguistiques qui ne sont ni raisonnables ni nécessaires pour l'offre d'emploi en question. Les travailleurs mobiles bénéficient en outre des mêmes services que les ressortissants de la part des agences nationales pour l'emploi et peuvent séjourner dans le pays d'accueil assez longtemps pour y chercher du travail, présenter leur candidature et être recrutés. Ce droit s'applique de la même manière



à tous les travailleurs d'autres États membres, qu'ils soient travailleurs permanents, saisonniers, frontaliers ou indépendants.

Ces règles ne s'appliquent toutefois pas aux travailleurs détachés, car ils ne se prévalent pas à titre personnel de leurs droits à la libre circulation: ce sont en effet les employeurs qui utilisent leur droit à la libre prestation de services lorsqu'ils envoient des travailleurs à l'étranger à titre temporaire. Les travailleurs détachés sont couverts par la directive concernant le détachement de travailleurs [directive (UE) 2018/957 modifiant la directive 96/71/CE], qui prévoit qu'en matière de rémunération, les mêmes règles s'appliquent aux travailleurs nationaux et aux travailleurs détachés dans le pays d'accueil et qui régit la période après laquelle les dispositions du droit du travail de l'État membre d'accueil commencent à s'appliquer (voir fiche [2.1.13](#)).

En ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail sur le territoire de l'État membre d'accueil, les ressortissants d'un État membre travaillant sur le territoire d'un autre État membre bénéficient des mêmes avantages sociaux et fiscaux et du même accès au logement que les travailleurs nationaux. Ils bénéficient par ailleurs des mêmes droits syndicaux.

Les règles de lutte contre la discrimination s'appliquent également aux enfants des travailleurs mobiles. Les États membres doivent encourager la scolarisation et la formation professionnelle de ces enfants afin de faciliter leur intégration.

Enfin, l'article 35 de la directive 2004/38/CE reconnaît expressément aux États membres le pouvoir de retirer tout droit conféré par la directive en cas d'abus de droit ou de fraude.

3. Jurisprudence sur la libre circulation des travailleurs

Depuis l'instauration de la citoyenneté de l'Union, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a affiné l'interprétation de la directive dans diverses affaires faisant aujourd'hui jurisprudence sur la libre circulation des travailleurs. Une base de données en ligne spécifique de la Commission recense cette jurisprudence.

Pour ce qui est du séjour, les demandeurs d'emploi peuvent séjourner dans l'État membre d'accueil pendant plus de six mois (Cour de justice, affaire C-292/89, *Antonissen*) sans conditions supplémentaires s'ils continuent à y chercher un emploi et ont des perspectives réelles d'être engagés.

D'autres affaires portent sur l'accès aux prestations sociales. La CJUE a étendu cet accès aux citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre (affaires C-184/99, *Grzelczyk*, et C-224/98, *D'Hoop*). Le statut de primo demandeur d'emploi a fait l'objet d'intenses discussions, étant donné qu'une personne dans cette situation n'a pas de statut de travailleur à conserver. Dans les affaires C-138/02, *Collins*, et C-22/08, *Vatsouras*, la CJUE a estimé que ces citoyens disposaient du même droit que les autres demandeurs d'emploi aux prestations financières visant à faciliter l'accès au marché du travail; ces prestations ne sauraient être considérées comme relevant de l'assistance sociale, cela étant exclu par la directive 2004/38/CE. Les États membres peuvent toutefois exiger la preuve qu'il existe un lien réel entre le demandeur d'emploi et leur marché du travail.



B. Restrictions à la liberté de circulation

Le traité permet aux États membres de refuser à un ressortissant de l'Union l'entrée ou le séjour sur leur territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ce refus se verra opposer à une personne dont le comportement personnel fait peser une menace suffisamment grave et imminente sur les intérêts fondamentaux de l'État membre concerné. À cet égard, la directive 2004/38/CE prévoit toute une série de garanties procédurales.

Conformément à l'article 45, paragraphe 4, du traité FUE, la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas aux emplois du secteur public, même si cette dérogation a été interprétée de manière très restrictive par la CJUE: seule l'occupation de postes liés à l'exercice de l'autorité publique et la préservation de l'intérêt général de l'État (à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État par exemple) peut être réservée aux ressortissants de l'État membre.

Les nouveaux États membres peuvent se voir appliquer une période de transition après leur adhésion limitant la libre circulation des travailleurs depuis, vers et entre ces pays. Aucun État membre n'est actuellement soumis à cette période transitoire, les dernières restrictions à la libre circulation des ressortissants croates ayant été levées le 1^{er} juillet 2020.

C. Mesures destinées à soutenir l'exercice de la liberté de circulation

L'Union européenne a consenti des efforts importants pour créer un environnement favorable à la mobilité des travailleurs. On citera notamment les mesures suivantes.

- La réforme du système de reconnaissance de qualifications professionnelles menée dans d'autres États membres de l'Union pour harmoniser et faciliter les procédures. Cette réforme a introduit la reconnaissance automatique de plusieurs professions, dont les professionnels de santé et les architectes ([directive 2013/55/UE](#) modifiant la directive 2005/36/CE, voir fiche [2.1.6](#)).
- L'instauration en 2016 d'une carte professionnelle européenne, mesure préalable avant la mise en place d'une procédure de reconnaissance électronique pour certaines professions réglementées.
- La coordination des systèmes de sécurité sociale, y compris la portabilité de la protection sociale, par l'intermédiaire du [règlement \(CE\) n° 883/2004](#) et du [règlement d'application \(CE\) n° 987/2009](#), en cours de révision (voir fiche [2.3.4](#)).
- L'instauration d'une carte européenne d'assurance maladie (2004) comme preuve d'assurance conformément au règlement n° 883/2004 et la publication d'une directive relative aux soins de santé transfrontaliers ([directive 2011/24/UE](#)).
- Des mesures d'amélioration de l'acquisition et de la préservation des droits à pension complémentaires ([directive 2014/50/UE](#));
- La mise en place dans les États membres de procédures judiciaires de recours pour les travailleurs victimes de discrimination et la création d'organismes chargés d'assurer le suivi de l'égalité de traitement ([directive 2014/54/UE](#)).



L'Autorité européenne du travail (AET), initiative relevant du socle européen des droits sociaux, a été créée le 31 juillet 2019. Ses principaux objectifs sont d'assurer une meilleure application des règles de l'Union en matière de mobilité de la main-d'œuvre et de coordination de la sécurité sociale, de fournir des services de soutien aux travailleurs mobiles et aux employeurs, de renforcer la coordination entre les États membres en matière d'application transfrontière, dont des inspections conjointes et des services de médiation visant à résoudre les litiges, et de promouvoir la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré.

L'agence a repris à son compte différentes initiatives européennes relatives à la mobilité de la main-d'œuvre, notamment le portail EURES sur la mobilité de l'emploi (services européens de l'emploi) (voir fiche [2.3.3](#)) et la plateforme européenne visant à lutter contre le travail non déclaré.

La pandémie de COVID-19, qui a frappé l'Union au début de 2020, a entraîné des restrictions sans précédent à la libre circulation des travailleurs dans les États membres, notamment du fait de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Cela s'est traduit par une hausse du taux de chômage des travailleurs transfrontaliers, saisonniers et détachés, par ailleurs confrontés à de graves problèmes de relocalisation. En mars 2020, la Commission a publié des lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant la pandémie de COVID-19, complétées en mai par des lignes directrices sur la libre circulation des professionnels de santé et en juillet sur celle des travailleurs saisonniers. Le 12 octobre 2020, le Conseil a adopté une recommandation visant à coordonner les restrictions dues à la pandémie de COVID-19 en matière de libre circulation, prévoyant l'exemption de quarantaine pour les travailleurs essentiels.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a toujours fait valoir que l'Union et ses États membres devaient coordonner leurs efforts afin de promouvoir la libre circulation des travailleurs.

Dans sa [résolution du 16 janvier 2014 sur le respect du droit fondamental à la libre circulation dans l'Union](#), le Parlement a demandé aux États membres de ne pas associer l'exercice du droit à la libre circulation pour des raisons professionnelles à de prétendues tentatives d'abus des systèmes de sécurité sociale et à ne prendre aucune mesure qui pourrait porter atteinte au droit à la libre circulation.

Le Parlement a soutenu la mise en place d'une Autorité européenne du travail (dans sa [résolution législative du 16 avril 2019](#)). Il a également préconisé la création d'un portail unique pour la libre circulation et réclamé que l'Autorité européenne du travail puisse proposer des inspections communes de sa propre initiative. Il a en outre défini la coopération en matière de lutte contre le travail non déclaré comme l'une de ses principales missions, garantissant ainsi la poursuite des activités de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré (fondée en 2016 avec le soutien actif du Parlement).

Dans sa [résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences](#), le Parlement a demandé que les déplacements restent autorisés aux travailleurs saisonniers et transfrontaliers,



notamment ceux des secteurs essentiels. Le 19 juin 2020, le Parlement a adopté une [résolution sur la protection européenne accordée aux travailleurs transfrontières et saisonniers dans le contexte de la pandémie de COVID-19](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

